



Cátedra de Economía del Terrorismo

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales



LOS PRESOS DE ETA Y EL JUEGO DEL GALLINA

MIKEL BUESA

Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid

Documento de Trabajo, nº 13 – Julio, 2012



Fundación de **Víctimas del Terrorismo**

RESUMEN

En este artículo se expone la experiencia de reinserción de presos terroristas en España. Los datos recogidos al respecto muestran que la política penitenciaria ha fracasado en este terreno, de manera que no ha servido para quebrar la fortaleza de las organizaciones terroristas dentro de las cárceles. El artículo muestra las razones de este fracaso utilizando para ello como instrumento analítico el Juego del Gallina. Este juego, propuesto por Bertrand Russell, permite establecer que, con pocas excepciones, los terroristas no querrán acogerse a la reinserción de manera individual y tratarán de hacerlo de forma colectiva, reforzando así su organización política. El maleficio del gallina impide así el éxito de la política penitenciaria. El autor propone que, para romper ese maleficio, se requiere una reforma legal que induzca a los terroristas a desvincularse de las organizaciones a las que pertenecen y que conceda a las víctimas una mayor participación en los procesos de reinserción.

Palabras clave:

Terrorismo. ETA. Reinserción de terroristas. Juego del Gallina. Desvinculación de las organizaciones terroristas. Política penitenciaria. Amnistía.

ETA PRISONERS AND THE GAME OF CHICKEN

ABSTRACT

This article describes the experience of reintegration of terrorist prisoners in Spain. The data collected show about prison policy has failed in this area, so that has not helped to break the strength of terrorist organizations in the prisons. The article discusses the reasons for this failure using as an analytical tool the Game of Chicken. This game, proposed by Bertrand Russell, reflect that, with few exceptions, the terrorists will not want to benefit from the reintegration of individual and try to do this collectively, thereby strengthening its political organization. The curse of chicken and prevent the success of prison policy. The author proposes to avoid this problem, a legal reform that induce terrorists to disengage from the organizations they belong and to give victims greater participation in the process of reintegration.

Key words:

Terrorism. ETA. Rehabilitation of terrorists. Game of Chicken. Untying of terrorist organizations. Prison policy. Amnesty.

Este trabajo se ha realizado en el marco de las actividades de investigación que se desarrollan en la Cátedra de Economía del Terrorismo de la Universidad Complutense de Madrid. Agradezco a la Fundación Víctimas del Terrorismo y al Ayuntamiento de Madrid el patrocinio prestado. Una versión preliminar de este texto se publicó por *Libertad Digital* en una serie de artículos con el mismo título en el mes de Mayo de 2012.

Universidad Complutense de Madrid – Instituto de Análisis Industrial y Financiero
Campus de Somosaguas - Pabellón de Decanato; 28223 Madrid (SPAIN)
Tlf: +34 91 394 24 56 Fax: +34 91 394 24 57 E-mail: cet@ccee.ucm.es
Web: <http://www.ucm.es/info/cet/>

1. LOS HECHOS.

Si hay algo que resulta desconcertante en la actividad política de los gobiernos y de los partidos que los sustentan es la persistencia que, en ciertas ocasiones, tienen las ideas equivocadas. Tal ocurre porque en esa, como en otras actividades de la vida social, se da con mucha fuerza lo que, en la teoría del conocimiento, se designa bajo el concepto de «dependencia de la trayectoria», con el que se alude a la necesaria subordinación del saber actual a lo aprendido en el pasado. Pues bien, uno de esos elementos de la política en el que la dependencia de la trayectoria pesa como una losa es el que se refiere, dentro del ámbito antiterrorista, a la reinserción de los presos de ETA. Ello es así porque sus evidentes fracasos nunca han sido reconocidos. Antes, por el contrario, han sido interpretados como éxitos bajo el argumento de que basta con que haya habido un terrorista arrepentido para que haya merecido la pena el esfuerzo, aunque tal arrepentimiento no haya hecho mella en la organización a la que tal individuo pertenecía ni haya implicado el menor debilitamiento de ésta.

Vayamos, pues, con los hechos antes de adentrarnos en las causas que explican los reveses con que, en todas las ocasiones, se han saldado los intentos de abrir una brecha en ETA a partir de la reinserción de sus presos¹. El primer episodio a considerar es, evidentemente, la amnistía de 1977. Su finalidad no fue otra que la de establecer una ruptura entre el régimen del general Franco y la nueva democracia que emergía tras las elecciones del mes de junio de aquel año. Una ruptura que implicaba el olvido penal de todos los delitos de intencionalidad política que se habían cometido, sin distinción de bandos, hasta aquel momento. Entre ellos, lógicamente, se encontraban los cometidos por ETA y las demás organizaciones terroristas —Grapo, Frap, Movimiento Ibérico de Liberación y varios grupos anarquistas o de extrema derecha— que, en los años finales del franquismo, habían matado a un total de 97 personas. Varias de estas organizaciones, entre ellas ETA, continuarían haciéndolo con posterioridad a la amnistía. No sorprende, por ello, que quienes habían sufrido su violencia se consideraran desamparados, tal como expresó, muchos años después, Javier Ybarra, cuyo padre fue secuestrado y ejecutado por ETA, señalando que «aquella decisión —la del perdón y excarcelación de los asesinos— me supo a *recompensa del mal*», para añadir enseguida que «mientras los españoles vivían una auténtica fiesta de libertad y democracia, nosotros asumíamos nuestra tragedia en soledad y silencio»².

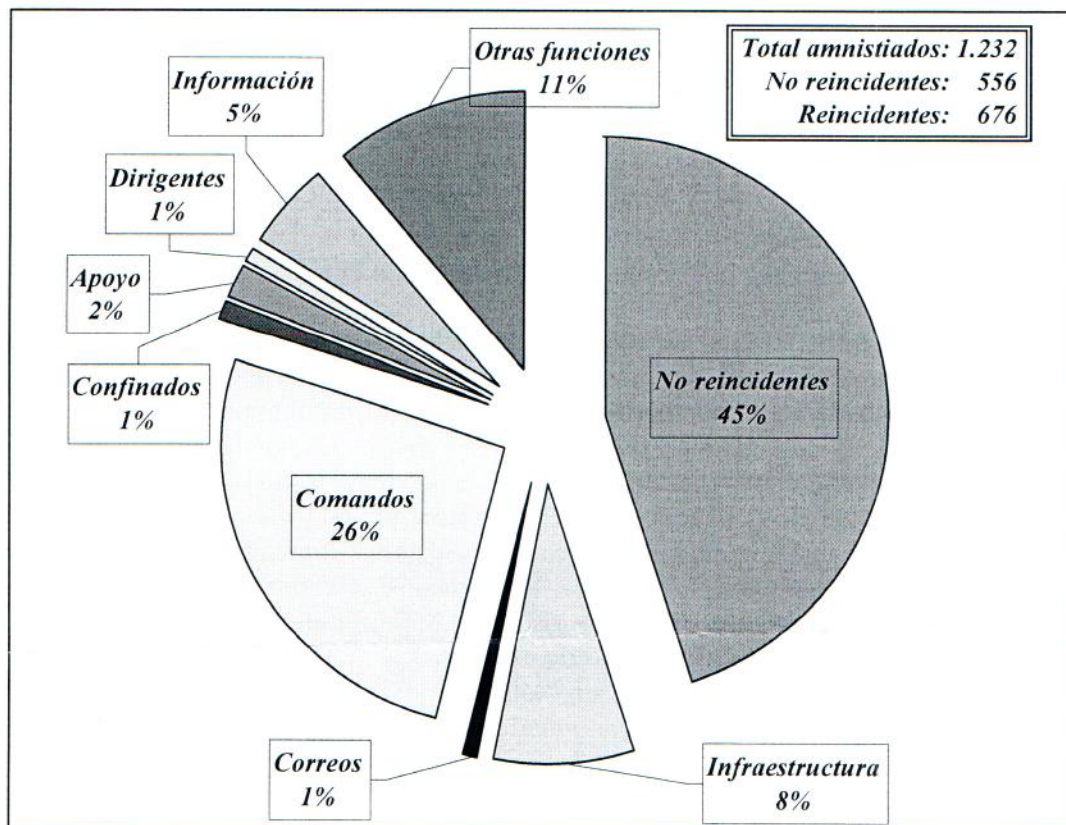
La continuidad de la campaña de ETA señala con nitidez el fracaso de la amnistía como procedimiento para dejar zanjado el terrorismo. Un fracaso que, además, se plasmó en la reincorporación de una buena parte de los amnistiados a las tareas requeridas para el ejercicio de la violencia política. En efecto, de acuerdo con un estudio realizado por las Fuerzas de Seguridad del Estado del que dieron cuenta los periodistas Zuloaga y Pagola (1996), de los 1.232 reclusos de ETA que salieron de la cárcel con la amnistía, 678 —el 55 por ciento— reincidieron en las actividades terroristas, coadyuvando así a la ofensiva que ETA desencadenó a lo largo de los seis años siguientes y en la que se cometieron más de 1.300 atentados —uno cada dos días, en promedio— y se asesinó a 365 personas —una cada semana—. Dicho estudio destacó, además, que los amnistiados reincidentes fueron una décima parte del total de los 6.944 militantes que se incorporaron a ETA durante las dos décadas posteriores al perdón

¹ He tratado este mismo asunto, aunque de una manera más limitada, en Buesa (2010), págs. 6 y ss.

² Cfr. J. Ybarra (2005).

estatal. Y lo hicieron, como se detalla en el gráfico 1, para ejercer funciones relevantes, incluso de dirección dentro de la organización terrorista³.

Gráfico 1: Resultados de la Amnistía de 1977
Funciones desempeñadas por los miembros de ETA amnistiados en la organización terrorista con posterioridad a su puesta en libertad



Fuente: Zuloaga y Pagola (1996) a partir de datos de las Fuerzas de Seguridad del Estado

2 La segunda operación se desarrolló entre 1982 y 1985 tras el acuerdo entre Juan María Bandrés y Mario Onaindia —que actuaban en representación de ETApolítico-militar— Juan José Rosón —entonces Ministro del Interior del Gobierno de UCD que, en diciembre del primero de esos años, sería sustituido por el socialista José Barrionuevo—, que sería prorrogado gracias a las gestiones del senador nacionalista Joseba Azkarraga. Se trata de la disolución de la mencionada rama de ETA que estuvo acompañada por la aplicación de medidas de perdón, de manera que muchos etarras pudieron normalizar «su situación, en unos casos tras obtener un indulto, en otros gracias a la excarcelación o la vuelta del exilio, sin riesgo de sufrir persecución policial o judicial»⁴. Las consecuencias de esa normalización para las víctimas del terrorismo, las evaluaron Ángel Altuna y José Ignacio Ustaran Muela —hijos de sendos asesinados por ETA político-militar en septiembre de 1980, sin que nunca se supiera quienes fueron los autores de tales crímenes— al destacar la total impunidad en la que se

³ El lector interesado puede entrar en los detalles que se relatan en Zuloaga y Pagola (1996)

⁴ Cfr. F. Domínguez (2000), pág. 313.

desenvolvió, pues «no se siguió ninguna investigación policial que permitiera continuar con los procesos abiertos, no se reabrieron los casos archivados ni se investigaron los asesinatos de ETA por aclarar», de manera que, sin que se «reconociera el daño realizado, ni se expresara un mero esbozo de... arrepentimiento, ...se consideró que los presos que se situaban cercanos a los que habían dejado las armas estaban ya automáticamente reinsertados». En definitiva «el atajo que erróneamente se tomó entonces» hizo que la reinsertión de los *polimilis* se acabara configurando como «una situación injusta»⁵.

De esa manera, un total de 258 etarras fueron excarcelados o eximidos de responsabilidad sin mayores miramientos (Domínguez, (2000) y, si bien la banda terrorista en la que estaban encuadrados desapareció, ello no impidió que alrededor del 70 por ciento de los *polimilis* rechazaran la reinsertión para acabar integrándose finalmente en ETAmilitar (Martín Alarcón, 2012). Esta organización llegó a contar así, en el período mencionado, con entre 1.500 y 2.000 militantes activos, con lo que se pudo dar continuidad a la ofensiva terrorista⁶. La reinsertión de los *polimilis* no contribuyó al final del terrorismo, pues, como destacó Ángeles Escrivá en su estudio sobre este proceso, «en el transcurso de pocas semanas pudo comprobarse que el logro había sido un poco mayor que el que las cifras pudieran indicar, pero también se confirmó que el problema pasaba a ser ETA militar»⁷.

3 El tercer programa de reinsertión es el que activaron los socialistas Enrique Múgica, desde el Ministerio de Justicia, y Antonio Asunción, desde Instituciones Penitenciarias, entre 1989 y 1996. Fue el complemento de la política de dispersión de presos etarras que se había iniciado en 1987 y se inspiró en la experiencia italiana del *pentismo*; es decir, la concesión de beneficios penitenciarios a los arrepentidos encarcelados de las Brigadas Rojas⁸. Para ello, en 1988 se modificó el Código Penal con el fin de albergar la figura del arrepentimiento —entendida esencialmente como delación— en tanto que origen de decisiones administrativas orientadas a la extinción de las penas y a la concesión de la libertad condicional a los presos de ETA. La finalidad no era otra que, como escribió el dirigente socialista Ramón Jáuregui, «separar a los presos más blandos para que en un ambiente de mayor libertad pudieran dar los pasos necesarios para la reinsertión, ... mientras que para los otros mantendríamos el régimen más duro que contempla el reglamento»⁹. Dicho de otra manera, se trataba de abrir una brecha en la organización terrorista para debilitarla por medio de la actuación sobre sus militantes encarcelados. La política penal se convertía así en un instrumento de la prevención contra el terrorismo.

Ni que decir tiene que, una vez más, la decepción fue rotunda. En 1989 la autoridad penitenciaria reclasificó a 322 reclusos de ETA —el 57 por ciento de los albergados, en aquel momento, en las cárceles españolas— para orientarlos hacia la reinsertión. Sin embargo, según se muestra en el gráfico 2, a lo largo de un período de

⁵ Cfr. Altuna y Ustaran Muela (2006).

⁶ Véase Domínguez (1998), pág. 39.

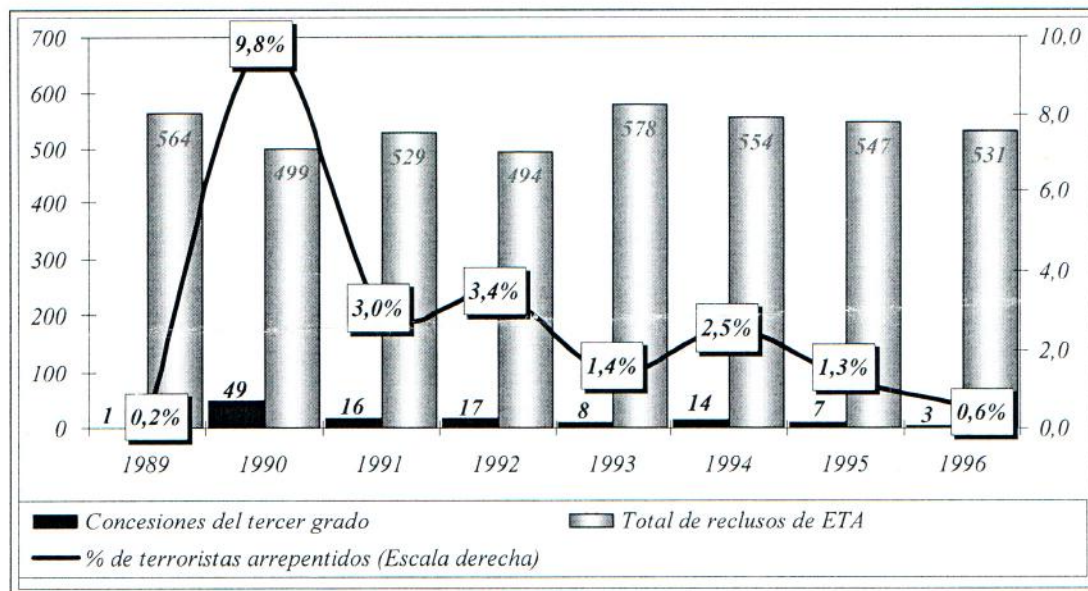
⁷ Cfr. Escrivá (2006), pág. 97.

⁸ Sobre el *pentismo* y su influencia en la legislación penal española, véanse Musco (1998), Terradillos Basoco (1993) y Serrano Piedecabras (1988).

⁹ Cfr. Jáuregui (1994), pág. 194.

ocho años —entre 1989 y 1996— sólo logró que 115 etarras alcanzaran el tercer grado, concediéndosele la libertad condicional a 78. Ello hace un promedio anual de 14,4 presos para la referida clasificación y de 9,8 para la situación de libertad. Si se confrontan estas cifras con la media de etarras internados durante el período —537 anuales— se comprueba que la incidencia de la política de reinserción fue mínima: el 2,7 por ciento en el caso de los terceros grados y el 1,8 por ciento en el de las libertades condicionales. La reinserción hizo poca mella en ETA y no impidió que ésta mantuviera su campaña de atentados con un promedio superior a los veinte asesinatos al año mientras duró. No sorprende, por ello, que el reputado penalista José Ramón Serrano-Piedecasas, concluyera al respecto, en aquellas fechas, que «la experiencia recogida en España en los años de vigencia de esta institución —la del arrepentimiento— ha supuesto una clara exteriorización de su fracaso como medio para hacer frente al terrorismo»¹⁰.

Gráfico 2: Eficacia de la política de reinserción de presos de ETA, 1989-1996



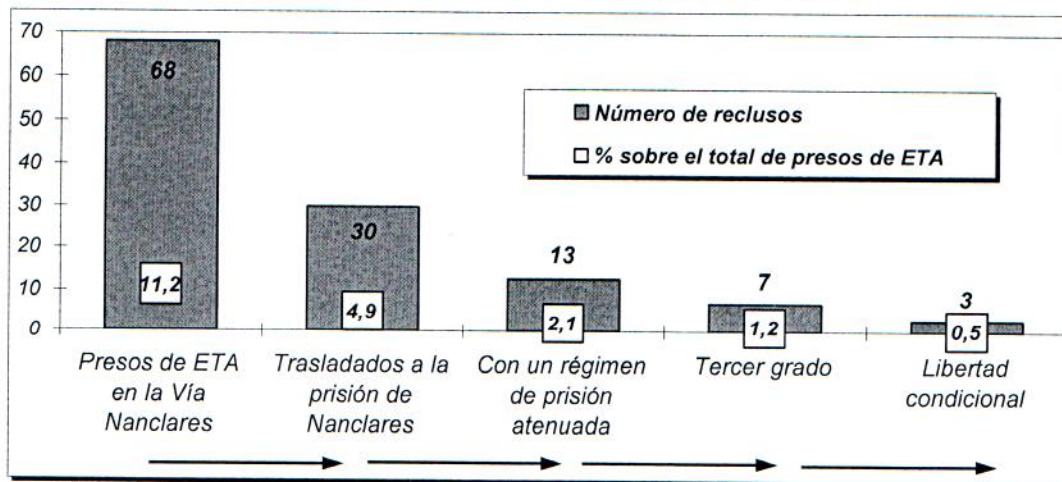
Fuente: Elaborado a partir de datos de Domínguez (1998) e Instituciones Penitenciarias.

Y llegamos así a la última de las ocasiones en la que se ha ensayado una política de reinserción de terroristas, la que corresponde a la etapa del más reciente gobierno socialista, en la que, siendo Alfredo Pérez Rubalcaba ministro del Interior, se puso en pie la llamada vía Nanclares, por ser la prisión ubicada en este pueblo alavés la estación término de los presos de ETA que han obtenido beneficios penitenciarios. Durante los cinco años en los que se ha desarrollado —entre junio de 2007 y de 2012—, de acuerdo con las fuentes periodísticas disponibles, ha habido, 68 reclusos acogidos al programa correspondiente. De ellos, como se refleja en el gráfico 3, sólo 30 acabaron su periplo en la cárcel de Nanclares, la puerta de entrada hacia los beneficios penitenciarios. Entretanto, al menos cinco reclusos fueron expulsados del programa por la autoridad penitenciaria y el resto lo abandonaron voluntariamente durante los seis últimos meses de su vigencia. Digamos que únicamente trece presos han llegado a obtener un régimen

¹⁰ Cfr. Serrano-Piedecasas (1988), pág. 2007.

de prisión atenuada al amparo del artículo 100.2 del reglamento penitenciario; de ellos, a siete se les ha clasificado en el tercer grado y sólo tres han obtenido la libertad condicional.

Gráfico 3: Balance de la vía Nanclares, 2007-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados en la prensa diaria.

Se trata, como puede verse en los porcentajes que refleja el gráfico, de unos resultados muy mediocres si se tiene en cuenta que, durante el período de vigencia de la vía Nanclares, las cárceles españolas han albergado a un promedio de 608 presos de ETA. En efecto, el programa impulsado por el ministro Rubalcaba apenas se ha orientado hacia el 11,2 por ciento del total de reclusos de la organización terrorista, siendo los que han llegado a la prisión atenuada tan sólo el 2,1 por ciento, y los que han obtenido la libertad condicional el 0,5 por ciento. No ha habido, por tanto, ninguna quiebra del colectivo de presos de ETA; más aún, como se verá más adelante, la autoridad de la dirección de ésta se ha visto reforzada entre ellos. Y, entretanto, ETA continúa con su andadura, aunque desde el verano 2009 ya no haya podido cometer atentados —debido a la presión policial— y desde septiembre de 2010 se considere en tregua. Ninguno de ambos hechos le debe nada a la política penitenciaria.

Sin embargo, por si no fueran suficientes los antecedentes mencionados para haber enterrado cualquier política activa de reinserción de terroristas, el ministro Jorge Fernández Díaz anunció a finales de abril de 2012 un nuevo «programa para el desarrollo de la política penitenciaria de reinserción individual en el marco de la ley» con la finalidad declarada de «alentar evoluciones positivas de separación respecto al control que las organizaciones criminales mantienen sobre sus presos»¹¹. A nadie se le esconde que tal decisión llega de la mano de las presiones que, sobre el gobierno del PP, fueron ejerciendo tanto los partidos socialista (PSE) y nacionalista (PNV), como la representación de la Izquierda Abertzale —el movimiento que tutela ETA— en las instituciones. Y no se oculta en ella la aspiración de «romper las estructuras de ETA», según indicó el Ministro del Interior a los dirigentes de las asociaciones de víctimas del

¹¹ Cfr. Ministerio del Interior (2012), pág. 2.

terrorismo¹², pues se pretende que los reclusos acogidos al programa sumen entre uno y dos centenares¹³.

Esta nueva iniciativa de reinserción se sostiene sobre dos fundamentos. El primero alude a las condiciones exigibles a los reclusos para acogerse al programa; unas condiciones que se centran en la desvinculación de éstos con respecto a la organización terrorista, sin que tengan que cumplir los requisitos de colaboración con la justicia y petición de perdón a las víctimas que recoge el Código Penal. Debe observarse a este respecto que la desvinculación, al contrario de lo que ocurre en Italia desde 1987¹⁴, tiene en España un muy limitado alcance desde el punto de vista penal, pues, aunque pueda ser considerada como una circunstancia atenuante del delito, no se encuentra reconocida a los efectos de «la extinción de la pena ni (de) la obtención de la libertad condicional»¹⁵. Por ello sorprende que el Gobierno no haya anunciado la adopción de medidas legislativas al respecto. A su vez, el segundo fundamento se refiere al acercamiento de los reinsertables a cárceles del País Vasco para que participen, dentro de ellas, en un programa de reeducación orientado al cumplimiento de las aludidas condiciones de la ley penal para la concesión del tercer grado y, en su caso, de la libertad condicional¹⁶.

¿Estará destinada esta iniciativa, como las anteriores al fracaso? Eso creo, especialmente porque su planteamiento no ha modificado las causas que inexorablemente conducen a él. Unas causas que se pueden analizar mediante el *juego del gallina*, uno de esos instrumentos que propone la teoría de juegos y que tanto ayudan a entender los problemas en los que se expresan las conductas estratégicas de los seres humanos, tal como se propone en la segunda parte de este artículo.

2. LAS CAUSAS

Si las políticas de reinserción de terroristas arrepentidos han fracasado —en el sentido de que no han logrado quebrar la organización terrorista dentro del ámbito penitenciario— no es porque ETA sea un caso especial, ni menos aún porque «el camino sea lento, largo, duro e implacable» o porque su desarrollo sea «como la lluvia fina», como argumentaban los gestores de la política penitenciaria durante la presidencia de Zapatero al defender la *vía Nanclares*¹⁷. Es sencillamente porque su diseño incorpora un cuadro de incentivos que conduce inexorablemente a la decepción.

¹² Cfr. Lázaro (2012).

¹³ Véase Europa Press (2012a).

¹⁴ La Ley nº 34 de 1987 reconoció en Italia la *disociación* de los terroristas con respecto a sus organizaciones como una fuente de beneficios penitenciarios. En esta Ley se definió la disociación como una suma de conductas tales como la admisión por los reclusos de las actividades terroristas que hubieran desarrollado, el repudio de la violencia política y la adopción de comportamientos incompatibles con la subsistencia del vínculo asociativo con organizaciones terroristas. Véase, Sánchez García de Paz (2005) y Terradillos Basoco (1993).

¹⁵ Cfr. Terradillos Basoco (1993), pág. 71.

¹⁶ Véase para más detalle, además del la ya citada nota del Ministerio del Interior (2012), la entrevista al Secretario General de Instituciones Penitenciarias, Ángel Yuste, realizada por Esther Esteban (2012).

¹⁷ Las expresiones mencionadas se atribuyen a fuentes penitenciarias por Lázaro (2010).

Esos incentivos se pueden estudiar acudiendo a la teoría de juegos y, más concretamente, al *juego del gallina*, un artificio lógico formulado por Bertrand Russell en 1959 para idear una metáfora del atolladero al que conducía el empate nuclear entre Estados Unidos y la Unión Soviética, una vez desencadenada la carrera por acumular bombas atómicas¹⁸. El juego del gallina responde, en efecto, a las características singulares de los presos terroristas a los que se les hace una oferta de beneficios penitenciarios a cambio de su arrepentimiento. El dilema al que se enfrentan éstos es más profundo de lo que pudiera avistarse detrás de esa transacción, pues su decisión de abandonar a la organización terrorista en la que militan constituye una ruptura radical que expresa el fracaso de sus opciones vitales y políticas y que les desvincula del grupo social en el que esas opciones se han desarrollado, quedando aislados en el gueto de la cobardía. Los arrepentidos son así, en la perspectiva del grupo que apoya el terrorismo, unos traidores merecedores de su desprecio e incluso —como el asesinato de Yoyes¹⁹ expresó dramáticamente— de su venganza. Y, por ese motivo, desearían no tener que adoptar ninguna decisión personal, aunque el premio fuera la libertad; quisieran subsumirse en una marea colectiva que disimulara su hartazgo y sus ganas de dejarlo; les gustaría que fueran verdad las promesas, siempre demoradas, de una amnistía arrancada al Estado por la fuerza de los que todavía están fuera de la cárcel.

La versión más popular del juego del gallina —y la que a nosotros nos interesa— es la que recogió Nicholas Ray en su película *Rebelde sin causa*. En una de sus secuencias se muestra a dos jóvenes que corren la «carrera del gallina», una competición en la que se dirigen con sus automóviles, a toda velocidad, hacia un precipicio. El juego consiste en saltar del coche antes de caer en el abismo, haciéndolo más tarde que el contrincante, pues si se salta demasiado pronto, se es un «gallina», un cobarde, un perdedor. Lo mismo ocurre con los presos de ETA a quienes se invita a abandonar el terrorismo mediante una decisión individual —no importa ahora si es pidiendo perdón a las víctimas o si es repudiando a la organización a la que pertenecen— que ha de tomarse al margen de lo que hagan los demás, corriendo el riesgo de ser un «gallina» a los ojos de éstos, de sus familiares y de su pueblo.

De acuerdo con la teoría²⁰, las soluciones de equilibrio de este juego, de acuerdo con un modelo simplificado de dos jugadores, son las tres que se detallan en el recuadro 1. Por una parte, están las que muestran que un jugador, asumiendo el oprobio de ser un «gallina», decide reinsertarse, en tanto que el otro resuelve continuar encarcelado hasta el último momento. Y, por otra, la más halagüeña que se deriva de una acción colectiva para abandonar el terrorismo, aceptando la reinsertión como un acto político, lo que supone una salida de la prisión sin ningún deshonor.

Naturalmente, lo que las autoridades penitenciarias pretenden es que se produzca alguna de las dos primeras soluciones mencionadas, porque de ello se

¹⁸ Véase Russell (1959). Una reseña del planteamiento realizado por el filósofo y matemático británico se encuentra en Poundstone (1995), págs. 296 y ss.

¹⁹ María Dolores González Catarain, Yoyes, dirigente de ETA en la década de 1970, abandonó la organización terrorista en 1978 después de exiliarse en México, país en el que permaneció hasta 1985. En este año se acogió a la amnistía de 1977 y regresó al País Vasco. Tachada de traidora por sus antiguos correligionarios, fue asesinada en Villafranca de Ordicia (Guipúzcoa) el 10 de septiembre de 1986. Véase Alonso, Domínguez y García Rey (2010), págs. 590 a 592.

²⁰ Véanse Poundstone (1995) y Binmore (2009).

derivaría un éxito político indudable al verse quebrada la unidad de la organización terrorista en el ámbito carcelario. Pero lo que la teoría señala es que, enfrentados a este

Recuadro 1

EL JUEGO DEL GALLINA: APLICACIÓN AL CASO DE LOS PRESOS DE ETA

Para modelizar la situación de los presos de ETA mediante la utilización del juego del gallina, partiremos del supuesto de que son dos los individuos (A y B) a los que se ofrece la posibilidad de la reinserción. Ambos deben optar por alguna de estas dos posibilidades: una, arrepentirse y abandonar la organización terrorista, aceptando la reinserción; y dos, reafirmarse en su militancia terrorista y rechazar la reinserción a la espera de haya algún tipo de solución colectiva.

Si ambos reclusos rechazan la reinserción, ninguno de ellos obtendrá ningún beneficio. Permanecerán encarcelados, por lo que podemos valorar su situación con un cero. Por el contrario, aceptar la reinserción será preferible para ellos, pues se les promete la libertad. No obstante, tal aceptación puede tener lugar de dos formas diferentes:

- En la primera, los presos se ponen de acuerdo y logran una solución colectiva, de manera que ambos salen a la calle sin merma de su prestigio. Es, para ellos, la situación más deseable, por lo que la valoraremos con un tres.
- En la segunda, uno de los presos (A o B) decide reinsertarse pero el otro no. El reinsertado será repudiado como un cobarde, por lo que su satisfacción, siendo positiva, será menor, por lo que la valoraremos con un uno. Sin embargo, el preso que rechaza la reinserción será considerado un patriota y acogido por su comunidad. No obtendrá la libertad, pero sí la satisfacción de ser aceptado por su grupo terrorista. Consideraremos el valor de esta situación preferible a la anterior, pero no a la de la obtención de la libertad, por lo que la puntuaremos con un dos.

En el siguiente cuadro se expresan las valoraciones precedentes:

		Preso A	
		Reinserción	No reinserción
Preso B	Reinserción	3	2
	No reinserción	1	0
	Reinserción	3	1
	No reinserción	2	0

De acuerdo con la noción de *equilibrio de Nash*, con la que se alude a cualquier resultado en el que los jugadores no lamenten la estrategia adoptada, en este juego se observan tres soluciones de equilibrio:

- Dos de ellas son simétricas y consisten en que uno de los jugadores acepta la reinserción mientras que el otro no lo hace o, en todo caso, espera para hacerlo el último.
- Y la tercera corresponde al acuerdo entre los jugadores para pedir la reinserción de manera conjunta para ambos. Por lo general, en la aplicación del juego del gallina no suele aceptarse este tipo de solución porque se suele partir del supuesto de que las decisiones son individuales y separadas de lo que hagan los demás. Pero, en nuestro caso, la tomaremos en consideración porque, efectivamente, la mayoría de los presos de ETA han optado por ella.

juego, los terroristas tratarán de tomar la decisión de arrepentirse lo más tarde posible, cuando sea inevitable porque cualquier otra salida les pone ante la tesitura de pasar por cobardes. Y resulta que, en el juego real al que se somete a los presos de ETA, ese momento no llega nunca porque no se han marcado plazos para la reinserción; ésta es una opción abierta, intemporal. Es como si el precipicio al que se dirigen los jóvenes de *Rebelde sin causa* se desplazara hacia el horizonte a la misma velocidad a la que ellos corren con sus automóviles. Por eso, los etarras presos, con muy pocas excepciones, tal como se ha ilustrado en el epígrafe anterior, esperan y no se acogen a la reinserción, incluso en los casos en los que pudieran estar convencidos de la inutilidad de su opción violenta y discrepen de la dirección de ETA. ¿Qué ha pasado con los disidentes más renombrados, como Mujika Garmendia, Arrospeide Sarasola, Zabaleta Elozegi, Arkauz Arana o San Epifanio San Pedro, que ocuparon puestos de dirección en la organización terrorista? Pues ha pasado que todos los esfuerzos desplegados por el ministro Rubalcaba para que progresen en su reinserción, han resultado baldíos. Y ahora parece que, según señalan algunas fuentes, su sucesor en el cargo, el ministro Fernández Díaz, pretende seguir el mismo camino²¹.

Pero no olvidemos la otra solución de equilibrio al juego de Bertrand Russell, la que impulsa el acuerdo entre los terroristas para propiciar su salida de la cárcel. ETA ha rechazado tradicionalmente cualquier oferta de reinserción o de disfrute de beneficios penitenciarios para sus presos. Sin embargo, en la nueva situación propiciada por la tregua declarada en 2010, sobre todo después de que en el verano del año siguiente cediera la dirección política de la Izquierda Abertzale a Batasuna, dejando así constancia de su propia debilidad operativa²², ETA cambió su doctrina con respecto a sus militantes encarcelados y, a partir de noviembre, ordenó que éstos presentaran solicitudes de excarcelación bien para sí mismos —lo que hicieron los alrededor de ochenta reclusos que habían cumplido las tres cuartas partes de su condena, tenían problemas de salud o habían sido objeto de la aplicación de la «doctrina Parot»— o para sus compañeros, a la vez que exigían su acercamiento a cárceles del País Vasco y Navarra. La información disponible señala que unos quinientos etarras recluidos secundaron esta iniciativa, dando así una victoria política a la organización terrorista que mostró, de esa manera, que mantenía su control sobre los presos²³, toda vez que éstos sabían que estaba condenada al fracaso, tal como efectivamente ocurrió, pues no se atendió ninguna de las solicitudes presentadas²⁴. Más aún, a partir de este movimiento se revitalizó la capacidad organizativa de ETA en el frente carcelario,

²¹ Los etarras mencionados, cuya disidencia se remonta en algún caso hasta el año 2004, fueron trasladados a las cárceles de Zuera, Villabona o A Lama en espera de su incorporación a la *vía Nanclares*. Ésta se vio frustrada a raíz del anuncio de una tregua de ETA en septiembre de 2010, con lo que, según las autoridades de Instituciones Penitenciarias, se creó una expectativa de excarcelación colectiva de los presos de ETA (véase Sáiz-Pardo, 2011). Unos meses más tarde, ya con el Gobierno del PP, al formularse el nuevo programa de política penitenciaria orientado hacia los terroristas, esas mismas autoridades estimaron que los referidos presos y otros más, hasta sumar alrededor de tres decenas, aspirarían a sumarse a la reinserción (véase, Sáiz-Pardo, 2012).

²² En el verano de 2011 ETA difundió un comunicado en el que cedía la vanguardia del movimiento al la izquierda abertzale, justificando esta decisión sin precedentes en el hecho de que la represión policial le impedía continuar con el ejercicio de la dirección política. Véase Domínguez (2012), pág. 299.

²³ Véase Santos (2012)

²⁴ Véase EFE (2012).

dando lugar a iniciativas posteriores de exigencia de una amnistía, a la vez que a la proclamación del «fracaso político de la vía Nanclares»²⁵.

Fue así como, finalmente, la culminación de la *vía Nanclares* se expresó no sólo en un fracaso práctico por lo exiguo de sus números, sino también —y de forma más importante— en una derrota política del Estado frente a ETA. El ministro Fernández Díaz, que fue capaz de atisbar que esa política estaba agotada —«cegada» es la expresión que entrecomilla una redactora de *El País*—, no tuvo, sin embargo, la suficiente sagacidad como para atribuir la causa de tal agotamiento a su propio diseño; y en vez de ello, la achacó al engaño que ETA ha ejercido sobre sus presos. No sorprende, por ello, que su miopía al valorar la política de reinserción de su predecesor en el Ministerio del Interior le haya conducido a tratar de reeditarla. «Queremos estimularlos [a los presos de ETA] para que vuelvan a esta vía [la de Nanclares]», ha declarado, añadiendo: «A los reclusos les digo que no hagan caso de lo que les dice ETA porque les está engañando, ... (pues) no va a haber medidas colectivas, ... sólo va a haber reinserción individualizada»²⁶.

Creo que el programa presentado por el ministro Fernández Díaz está llamado a sumar una nueva decepción a la política penitenciaria, básicamente porque, más allá de rebajar los requisitos de entrada en él para los terroristas encarcelados, reproduce los mismos elementos que el juego del gallina ha desvelado como ineficaces. Sin embargo, considero que es posible ensayar una política que, al modificar las reglas de ese juego, abre la posibilidad de que la reinserción sea capaz de producir una brecha efectiva en ETA, contribuyendo así a su derrota.

3. HACIA UNA NUEVA POLÍTICA PENITENCIARIA ORIENTADA A LA DERROTA DE ETA

¿Cómo conjurar el maleficio del juego del gallina? ¿Es posible imaginar un procedimiento que abra la posibilidad de lograr un cierto éxito mediante una política activa de reinserción de los terroristas? Lo que me propongo en esta último epígrafe es establecer los fundamentos de un diseño para esa política que modifica las condiciones de dicho juego y que se inspira en la experiencia italiana de la *disociación*.

Quizás convenga empezar por esta última. En 1987, ocho años después de que, por primera vez, se regulara en Italia la figura del arrepentimiento específicamente referida a los terroristas, se completó la correspondiente legislación con el reconocimiento de la *disociación*. Lo que había ocurrido entretanto es que los éxitos policiales en la lucha contra las Brigadas Rojas y otras organizaciones armadas habían colocado dentro de las cárceles a casi todos sus militantes activos. Los arrepentidos, los *pentiti*, entre quienes se contaban los principales dirigentes de las Brigadas Rojas, habían actuado como delatores —tal como exigía la ley— a fin de obtener beneficios penitenciarios, coadyuvando así a la represión del terrorismo. Pero una buena parte de los activistas detenidos tenían poco que contar porque su trabajo en la base de las actividades terroristas no les había permitido obtener demasiada información acerca de la organización. No podían ser arrepentidos, pues el arrepentimiento iba vinculado a la

²⁵ Véase el comunicado del Colectivo de Presos Políticos Vascos que se resume en Europa Press (2012b), así como la declaración presentada en Guernica el 2 de Junio de 2012, reseñada por Ortiz (2012)

²⁶ Cfr. Ceberio Belaza (2012).

delación. Las autoridades italianas legislaron para amparar este tipo de casos, creando la figura de la disociación, de manera que los convictos que, además de admitir su actividad delictiva y repudiar la violencia política, se desvincularan definitivamente de las organizaciones terroristas y lo acreditaran con su comportamiento, podían ser premiados con un tratamiento penitenciario favorable. Los resultados obtenidos permitieron abrir una brecha significativa en la población carcelaria, separando a los disociados del núcleo irreductible de las organizaciones armadas. Éstas fueron derrotadas gracias a la acción policial y judicial, pero su dilución definitiva estuvo favorecida por la legislación que se acaba de mencionar²⁷.

En España, como he mencionado más atrás, el arrepentimiento fue adoptado por la ley penal en 1988 como elemento necesario para que los terroristas pudieran acceder a la libertad condicional, pero los legisladores de entonces —y los que posteriormente modificaron el Código Penal— no consideraron conveniente albergar en la ley española la figura de la disociación, más allá de considerarla una circunstancia atenuante del delito, en tanto que fuente de beneficios penitenciarios. Y, sin embargo, tanto en la *vía Nanclares* como ahora, de una manera más explícita, en el programa abierto por Fernández Díaz, la disociación —y no el arrepentimiento— han sido las fuentes principales del otorgamiento de un tratamiento favorable a los reclusos de ETA que se han avenido a entrar en ellos. Tal cosa ha sido posible gracias a la aplicación extemporánea del artículo 100.2 del Reglamento Penitenciario; una norma pensada para otros casos a la que se han agarrado las autoridades del Ministerio del Interior, con la aquiescencia del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, como único procedimiento disponible para aplicar su política. Se ha desvirtuado así la norma y el Estado de Derecho se ha resentido. Resuena, por ello, la advertencia que, en su discurso de despedida como director de la Fiscalía de la Corona británica, pronunció, en octubre de 2008, Lord Ken Macdonald: «El mejor modo de desinflar las amenazas (terroristas) consiste en fortalecer nuestras instituciones en lugar de degradarlas»²⁸.

La vía para modificar la estructura del juego del gallina pasa, precisamente, por el fortalecimiento de las instituciones frente al terrorismo. Desde mi punto de vista, serían tres los pasos a dar por parte del Gobierno. El primero consiste en desactivar la utilización del artículo 100.2 del Reglamento Penitenciario con respecto a la política de reinserción de terroristas, de manera que se evite el exceso de discrecionalidad que se ha venido dando en los casos tratados durante la vigencia de la *vía Nanclares* y, sobre todo, deje de desvirtuarse una norma que no fue establecida para esa finalidad.

Los presos de ETA —y también la sociedad en general— deberían tener claras las reglas a las que puede sujetarse su reinserción y, sobre todo, deberían saber que ésta no va a estar supeditada a los avatares de la política. Asimismo, deberían estar informados acerca de que la reinserción no consiste en una rápida excarcelación, sino más bien en una reducción de las penas, condicionada a la observación de determinados comportamientos incompatibles con la actividad terrorista, que pudiera resultar reversible si los etarras reinciden en cualquier tipo de delitos de terrorismo, incluyendo los de enaltecimiento o los de menosprecio hacia las víctimas.

²⁷ Véanse sobre este asunto Burleig (2008), capítulo 6, y Musco (1998).

²⁸ Cfr. Macdonald (2008).

Recuadro2

LA DISOCIACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ITALIANA SOBRE EL TERRORISMO

La Ley n° 34 de 1987 reguló en Italia la figura de la disociación, referida a los terroristas que se desvinculan de las organizaciones armadas a las que han pertenecido, con la finalidad de contribuir a la derrota de éstas en el frente carcelario.

La disociación se definió como una agregación de conductas observables en los imputados o condenados por delitos terroristas que hubieran abandonado la organización a la que pertenecían. Esas conductas son: a) la admisión de la actividad terrorista efectivamente desarrollada; b) la existencia de comportamientos que son objetiva e unívocamente incompatibles con la subsistencia del vínculo asociativo; y c) el repudio de la violencia como método de lucha política.

La Ley 34/1987 ofrecía a los disociados un conjunto de beneficios penales según el tipo de delitos cometidos. Son los siguientes:

- La conmutación de la pena de cadena perpetua por la de treinta años.
- La reducción en una cuarta parte de las condenas por delitos de asesinato consumado o intento de asesinato, y los de lesiones personales graves.
- La reducción en la mitad de las condenas por delitos de carácter asociativo, posesión de armas y explosivos, falsificación, colaboración, apología e instigación del terrorismo
- La reducción en un tercio de las condenas en todos los demás casos

Adicionalmente, la Ley 34/1987 establece que:

- A los disociados cuya pena de reclusión no fuera superior a diez años se les pudieran conceder a la libertad condicional.
- El cumplimiento del conjunto de las penas a las que estuvieran condenados los disociados no pudiera exceder de 22 años y seis meses.

La Ley, por otra parte, excluye de los beneficios penales anteriores todos los casos en los que los condenados lo hayan sido además por delitos de devastación, saqueo o masacre vinculados con atentados contra la seguridad del Estado o la seguridad pública, para los que el Código Penal italiano contempla la pena de prisión perpetua.

Para que los miembros de las organizaciones terroristas pudieran acceder a estos beneficios, la Ley 34/1987 exige que:

- Los delitos se hubieran cometido antes del 31 de diciembre de 1983; es decir, cuatro años antes de su aprobación.
- Los imputados o condenados hubieran expresado su desvinculación de las organizaciones terroristas a las que pertenecieron con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley o, excepcionalmente, en los treinta días siguientes a esta última fecha.
- Los potenciales beneficiarios no se hubiesen acogido a la figura del arrepentimiento regulada en Decreto-Ley de medidas urgentes para la tutela del orden democrático y la seguridad pública de diciembre de 1979.

Finalmente, la Ley 34/1987 contiene una cláusula de revocación, de manera que los beneficios otorgados quedan sin efecto si quienes los reciben cometen un nuevo delito de terrorismo o tienen una conducta incompatible con su disociación.

Un cambio así tendría que estar acompañado, en segundo lugar, por la promulgación de una *ley sobre la disociación o desvinculación* en la que se establecieran con claridad los beneficios penitenciarios a los que pueden aspirar los terroristas que renuncien voluntariamente a su vinculación con la organización a la que pertenecen. De la misma manera, la referida ley debería tasar los comportamientos que

se esperan en el recluso disociado y los procedimientos de verificación de su separación con respecto a ETA o cualquier otra banda terrorista. Una ley así podría inspirarse en la experiencia italiana que se ha resumido en el recuadro 2, adaptando, lógicamente, su contenido a las singularidades del sistema penal español, aunque teniendo en cuenta los tres principios sobre los que se fundamenta: reducción de penas, reversibilidad de las decisiones judiciales sobre ella y limitación temporal en la aplicación de la ley.

Este último aspecto es crucial para deshacer el maleficio del gallina. Éste se fundamente, en buena medida, sobre el carácter permanentemente abierto que tiene la política penitenciaria española para aceptar casos de arrepentimiento. Sin cerrar esta eventualidad, tal como está definida actualmente en el Código Penal, la disociación o desvinculación debería tener un plazo limitado y tasado. De este modo, sería necesario que, tal como se planteó en Italia, la posibilidad de que cualquier preso pudiera manifestar su deseo de desvinculación tendría que acotarse temporalmente dentro un plazo razonable que, en nuestro caso, no debiera ser superior a los tres meses desde la vigencia de la ley. Ello permitiría dejar claro a los etarras o a los miembros de otros grupos terroristas que están en prisión, que el tren de la disociación sólo pasa una vez hasta tanto las organizaciones en las que se integran no se disuelvan.

Sin embargo, una vez que se haya comprobado por los servicios del Estado el definitivo final de las referidas organizaciones o que se constate que todos sus miembros se encuentran encarcelados, la aplicación de la ley de disociación podría volverse a abrir por una sola vez a la admisión de nuevas demandas de reinserción. Todo ello, sin perjuicio de la aplicación ordinaria del Reglamento Penitenciario, de manera que los presos terroristas que por su comportamiento lo merezcan, pudieran progresar de grado, llegando incluso hasta la libertad condicional. No se trata, por tanto, de sustituir los procedimientos establecidos actualmente en la legislación penal y penitenciaria, sino de complementarlos con la finalidad explícita de propiciar la disolución de las organizaciones armadas.

Finalmente, el tercer paso de este replanteamiento de la política de reinserción debería ser la legitimación de las víctimas para ser parte interesada en los procedimientos administrativos y penales relacionados con los terroristas que causaron su infortunio. Ello supone dar un paso más allá de lo establecido en la vigente Ley de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, en la que ya se establece el derecho de éstas a tener información de «todo lo relacionado con la ejecución penitenciaria (de las sentencias judiciales) hasta el momento del cumplimiento íntegro de las penas, particularmente en los supuestos que supongan concesión de beneficios o excarcelación de los penados». Se trata, por tanto, de trascender lo que en la mencionada Ley no es más que un procedimiento de comunicación —que, por cierto, todavía no se ha desarrollado, con lo que las víctimas ignoran actualmente lo que ocurre con sus victimarios cuando están encarcelados—, para ampliar el derecho de las víctimas a ser oídas en los casos de reinserción. Con ello no pretendo que las víctimas puedan condicionar o subordinar a sus intereses las decisiones de la política penitenciaria —pues entiendo que, en una sociedad democrática, a quien corresponde la legitimidad para desarrollarla es al Gobierno salido de las urnas—, sino más bien que esos intereses, expresados en cada caso concreto y no a través de sinuosos medios de representación, sean tomados en consideración por quienes ejercen la responsabilidad de tomarlas.

4. CONCLUSIÓN

Los intentos de emplear la política penitenciaria para abrir una brecha en ETA y favorecer así su debilitamiento y su final, se han saldado hasta ahora con un rotundo fracaso. Por ello, ha llegado el momento de corregir radicalmente esa política, de abrirla a la posibilidad del éxito y de conjurar el maleficio del juego del gallina que se deriva de su diseño. Los elementos analíticos que se requieren para esa tarea están ya planteados. Ahora corresponde al Gobierno evitar la reiteración de los errores pasados y hacer que no ocurra, una vez más, lo que observó François Bizot al reflexionar acerca de su experiencia como prisionero de los jemes rojos: «Nuestro drama en la tierra es que la vida, sometida a la atracción del cielo, nos impide corregir los errores de la víspera, como la marea en la arena que lo borra todo en su retorno» (Bizot, 2006, pág. 21).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alonso, R., Domínguez, F. y García Rey, M. (2010): *Vidas rotas. Historia de los hombres, mujeres y niños víctimas de ETA*, Espasa, Madrid.

Altuna, A. y Ustaran Muela, J.I. (2006): "Justicia retributiva y reinserción activa", Carta al Director, *ABC*, 9 de febrero.

Binmore, K. (2009): *La teoría de juegos*, Alianza Editorial, Madrid.

Bizot, F. (2006): *El portal. Prisionero de los Jemes rojos*, RBA Libros, Barcelona.

Buesa, M. (2010): "¿Reinsertar a los presos de ETA? Una crítica de la política penitenciaria española", *La Ilustración Liberal*, nº 45-46, Invierno.

Burleigh, M. (2008): *Sangre y Rabia. Una historia cultural del terrorismo*, Editorial Taurus, Madrid.

Ceberio Belaza, M. (2012): "El Gobierno facilita el acercamiento de presos para acelerar el fin de ETA", *El País*, 26 de Abril de 2012.

Domínguez, F. (1998): *ETA, estrategia organizativa y actuaciones 1978-1992*, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, Bilbao.

Domínguez, F. (2000): "El enfrentamiento de ETA con la democracia"; incluido en A. Elorza (Ed.): *La historia de ETA*, Ediciones Temas de Hoy, Madrid.

Domínguez, F. (2012): *La agonía de ETA*, La Esfera de los Libros, Madrid.

EFE (2012): "Interior deniega los beneficios penitenciarios a etarras por no estar arrepentidos", *ElMundo.es*, 19 de Febrero de 2012.

Escrivá, A. (2006): *ETA. El camino de vuelta*, Editorial Seix Barral, Barcelona.

- Esteban, E. (2012): "La entrevista de Esther Esteban: Ángel Yuste", *El Mundo*, 28 de Mayo de 2012.
- Europa Press (2012a): "El PP calcula que entre 100 y 200 etarras podrían acogerse al plan de reinserción", *ElMundo.es*, 25 de Mayo de 2005.
- Europa Press (2012b): "Los presos de ETA ofrecen dar pasos si se acaban las presiones y chantajes", *ElMundo.es*, 5 de Mayo de 2012.
- Jáuregui, R. (1994): *El país que yo quiero. Memoria y ambición de Euskadi*, Planeta, Barcelona.
- Lázaro, F. (2010): "Villabona y Zuera, los 'laboratorios'", *El Mundo*, 8 de Agosto de 2010.
- Lázaro, F. (2012): "El ministro acusa a la mujer de Alcaraz de buscar venganza", *El Mundo*, 28 de Abril de 2012.
- Macdonald, K. (2008): *CPS Lecture - Coming Out Of The Shadows*, The Crown Prosecution Service, Londres.
[http://www.cps.gov.uk/news/articles/coming_out_of_the_shadows/]
- Martín Alarcón, J. (2012): "1982, cuando ETA Político-Militar se disolvió y entregó las armas", *La Aventura de la Historia*, 1 de mayo.
[<http://www.laaventuradelahistoria.es/2012/05/01/1982-cuando-eta-politico-militar-entrego-las-armas.html>]
- Ministerio del Interior (2012): *Programa para el desarrollo de la política penitenciaria de reinserción individual en el marco de la Ley*, Oficina de Comunicación y Relaciones Institucionales, Madrid, 30 de Abril de 2012.
- Musco, E (1998): «Los colaboradores de la justicia entre el *pentismo* y la calumnia: problemas y perspectivas», *Revista Penal*, nº 2.
- Ortiz, N. (2012): "Los presos de ETA repudian la vía del arrepentimiento y reclaman la amnistía", *El Mundo*, 3 de Junio de 2012.
- Poundstone, W. (1995): *El dilema del prisionero. John von Neumann, la teoría de juegos y la bomba*, Alianza Editorial, Madrid.
- Russell, B. (1959): *Common Sense and Nuclear Warfare*, Editorial Simon & Schuster, Nueva York.
- Sáiz-Pardo, M. (2011): "El cese de ETA salva a la banda de más de 40 deserciones de presos", *Elcorreo.com*, 24 de Noviembre de 2011.
- Sáiz-Pardo, M. (2012): "Interior aspira a captar a 30 etarras en la primera fase del plan de reinserción", *Elcorreo.com*, 2 de Mayo de 2012.

- Sánchez García de Paz, I. (2005): "El coimputado que colabora con la justicia penal", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminológica*, nº 07-05.
- Santos, A. (2012): "Los 500 presos de ETA fuerzan a la Audiencia Nacional a pronunciarse sobre su situación", *elcorreo.com*, 11 de Enero de 2012.
- Serrano-Piedecabras, J.R. (1988): *Emergencia y crisis del Estado Social. Análisis de la excepcionalidad penal y motivos de su perpetuación*, Editorial Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona.
- Terradillos Basoco, J. (1993): «Colaboración del terrorista en cuestiones penales», *Revista Jurídica Universidad de Puerto Rico*, nº 62.
- Ybarra, J. (2005): "Zapatero cabalga hacia el conflicto", *El Mundo*, 20 de mayo.
- Zuloaga, J.M. y Pagola, J. (1996): "Así entienden los etarras la reinserción: el 55 por 100 de los pistoleros amnistiados ha vuelto a la actividad criminal", *ABC*, 31 de enero.